

Hartmut Sangmeister (Heidelberg)

**Zwischen Effizienz und sozialer Gerechtigkeit:
Herausforderungen
für die brasilianische Volkswirtschaft**

Über den *Stand* der Wirtschaftsbeziehungen zwischen Deutschland und Brasilien zu sprechen, ist für einen Ökonomen keine allzu schwierige Aufgabe, wenn er sich an die üblichen Beurteilungskriterien seiner Zunft hält:¹ Zwischen den sehr ungleichen Partnern Deutschland und Brasilien werden seit vielen Jahrzehnten solide transatlantische Geschäfte abgewickelt; der bilaterale Außenhandel ist derzeit jährlich ein 10 Milliarden DM-Geschäft;² deutsche Unternehmen haben nach Jahren der Zurückhaltung Brasilien wieder als interessantes Investitionsland entdeckt; die Privatisierung staatlicher Unternehmen in Brasilien eröffnet neue Perspektiven für ein Engagement deutscher Unternehmen im Energie- und Kommunikationsbereich; alte Streitpunkte in den deutsch-brasilianischen Handelsbeziehungen konnten beseitigt werden, wie beispielsweise die Ausfuhrbeschränkungen für bestimmte deutsche *High-Tech*-Produkte und *Dual-Use*-Güter nach Brasilien. *Business as usual* also in den derzeitigen bilateralen Wirtschaftsbeziehungen.

Über die *Perspektiven* der brasilianisch-deutschen Wirtschaftsbeziehungen zu sprechen, ist eine ungleich schwierigere Aufgabe. Denn wie sich diese Beziehungen zukünftig entwickeln, hängt maßgeblich auch davon ab, wie die Heraus-

¹ Nicht ganz zu Unrecht hat allerdings Johan Galtung auf die sieben Löcher im Gehirn eines Ökonomen hingewiesen, die unter anderem dazu führen, daß dieser Aspekte der Realität vernachlässigt, die seinem Fachgebiet eigentlich zuzurechnen sind, nämlich die direkten, aber nicht monetisierbaren und quantifizierbaren negativen Konsequenzen wirtschaftlicher Aktivität (Galtung 1995: 31-32).

² Zum Vergleich: Der deutsche Außenhandel mit Irland erreicht ebenfalls pro Jahr knapp 10 Milliarden DM, mit Frankreich wickelt Deutschland monatliche Außenhandelsgeschäfte im Wert von ca. 12 Milliarden DM ab.

forderungen bewältigt werden, die sich der brasilianischen Volkswirtschaft unübersehbar derzeit stellen. Wenn über diese Herausforderungen aus deutscher Sicht gesprochen wird, dann erwartet die brasilianische Seite hierfür möglicherweise eine Begründung. Eine solche Begründung vermag ganz im Sinne der Globalisierung interkulturellen Wissens ein altes «chinesisches» Sprichwort zu liefern; es lautet: «Wenn du etwas Genaues über einen Vulkanausbruch erfahren willst, dann frage niemanden, der sich in unmittelbarer Nähe befunden hat!» Denn diese Menschen sind entweder tot oder traumatisiert oder mit Wiederaufbauarbeiten beschäftigt, jedenfalls kaum zu einer distanzierten, objektiven Beschreibung dessen in der Lage, was sich tatsächlich ereignet. Diese alte «chinesische» Weisheit³ mag als Rechtfertigung dienen, wenn aus hiesiger Sicht über die Herausforderungen berichtet wird, die sich der brasilianischen Volkswirtschaft stellen. Dies geschieht also aus einer erheblichen Distanz, gefiltert zudem durch die (neoklassische) Denkweise, wie sie üblicherweise an wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten in Deutschland dominiert.

1 Brasilien im Umbruch

In Brasilien haben sich seit den achtziger Jahren weitreichende politische und wirtschaftliche Umbrüche vollzogen. Das autoritär-repressive Militärregime, das seit 1964 das politische Erscheinungsbild des Landes geprägt hatte, ist durch zivile Regierungen abgelöst worden, die sich bemühen, zumindest die formale Einhaltung demokratischer Regeln zu gewährleisten. Zwar gibt es durchaus unterschiedliche Einschätzungen, ob sich der Prozeß der politisch-institutionellen (Re-)Demokratisierung noch in der Anfangsphase befindet oder ob nicht bereits eine Phase des *desencantamento*, der Entzauberung

³ Um bei der Wahrheit zu bleiben: Diese «alte chinesische Spruchweisheit» wurde erst kürzlich von einem brasilianischen Intellektuellen erfunden (Veríssimo 1991: 160).

und Enttäuschung, erreicht ist; auf jeden Fall ist der (Re-)Demokratisierungsprozeß in Brasilien ein Faktum. Möglicherweise spielen für die weiteren Konsolidierungschancen der Demokratie in Brasilien auch die vorautoritären Erfahrungen des Landes eine Rolle: die Erfahrungen eines nahezu zyklischen Wechsels zwischen demokratischer und autoritärer Herrschaft (Nohlen 1994: 14).

Brasilien hat zudem nach dem offenen Ausbruch der Verschuldungskrise zu Beginn der achtziger Jahre wie die meisten anderen lateinamerikanischen Staaten auch einen tiefgreifenden ökonomischen Anpassungsprozeß durchlaufen, um gesamtwirtschaftliche Stabilität (wieder) zu gewinnen und die eigene Position innerhalb des sich rasch verändernden weltwirtschaftlichen Systems neu zu bestimmen. Dieser wirtschaftliche Transformationsprozeß beinhaltet einen fundamentalen Wandel des Entwicklungsmodells: An die Stelle der binnenorientierten Wachstumsstrategie importsubstituierender Industrialisierung der zurückliegenden Dekaden ist das Paradigma einer weltmarktorientierten Wachstumsstrategie getreten (Sangmeister 1995a).

Der wirtschaftspolitische Reformkurs, mit dem die für Brasilien lange Zeit charakteristische Mixtur aus Staatsinterventionismus und unvollkommener Marktsteuerung überwunden werden soll, hat mit dem *Plano Real* von 1994 zu ersten makroökonomischen Stabilisierungserfolgen geführt, insbesondere zur Rückgewinnung relativer Geldwertstabilität. Was in anderen Staaten der Region bereits einige Jahre zuvor erfolgreich vorgeführt worden war, gelang endlich auch in der mit Abstand größten Volkswirtschaft Lateinamerikas: die jährliche Inflationsrate radikal zu senken, von über 2000 % im Jahre 1994 auf 77 % im Jahre 1995. Trotz aller Konsolidierungsbemühungen und zeitweiliger Erfolge konnte aber das Budgetdefizit der öffentlichen Hand noch nicht dauerhaft in hinreichendem Maße reduziert werden (Tabelle 1).

Die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten, die während der *década perdida*, dem «verlorenen Jahrzehnt» der achtziger

Jahre, im jährlichen Durchschnitt lediglich 1,2 % erreicht hatten, sind in der ersten Hälfte der neunziger Jahre (1990-1994) auf durchschnittlich jährlich 2,8 % angestiegen, so daß bei einem jährlichen Bevölkerungswachstum von 1,8 % (während der Periode 1985-1994) Verbesserungen der Pro-Kopf-Einkommen möglich wurden (Tabelle 2).

Tabelle 1: Preisentwicklung und Budgetdefizit
in Brasilien 1990-1995

Indikator	Jahr					
	1990	1991	1992	1993	1994	1995 ^a
Preisindex für die Lebenshaltung	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %					
	2937,8	440,9	1008,7	2148,4	2668,7	77,0
Öffentliches Budgetdefizit ^b	in % des Bruttoinlandsprodukts					
	0,4	0,1	2,9	1,2	0,0	5,1

a) Vorläufige Werte.

b) Operationales Defizit des nicht-finanziellen öffentlichen Sektors.

Quellen:

Federative Republic of Brazil / Ministry of Finance (1996): *The Brazilian Economy: the Challenge of Stability and Sustained Growth*, Brasília: Selbstverlag.

Inter-American Development Bank (1995): *Economic and Social Progress in Latin America 1995 Report*, Washington: Selbstverlag.

Tabelle 2: Wirtschaftswachstum in Brasilien 1990-1995

Indikator	Jahr					
	1990	1991	1992	1993	1994	1995 ^a
Wachstumsrate des BIP ^b (in %)	-2,5	0,2	-0,8	4,1	5,7	4,3
Wachstumsrate des Pro-Kopf-BIP ^b (in %)	-3,3	-1,5	-2,1	-2,0	4,0	2,7
BSP ^c pro Kopf (in US\$)	2790	2930	2840	2930	2970	3050

a) Vorläufige Werte.

b) Bruttoinlandsprodukt in US-Dollar von 1990.

c) Bruttosozialprodukt (berechnet nach der Atlas-Methode der *World Bank*).

Quelle: *Datenbank IBEROSTAT* 1996.

Erfolge bei der Rückgewinnung der Geldwertstabilität und der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsdynamik sowie Fortschritte bei der demokratischen Konsolidierung können für die Beurteilung der zukünftigen Entwicklung in Brasilien durchaus (vorsichtigen) Optimismus rechtfertigen.⁴ Allerdings hat der mexikanische *Tequila*-Effekt, der sich mit einem massiven Abzug von Portfolio-Kapital auch auf andere Volkswirtschaften der Region nachteilig auswirkte, zum einen gezeigt, daß sich das Vertrauen in kurzfristige Erfolge ökonomischer Reformen schnell verflüchtigen kann, wenn diese nicht mit einer Erneuerung der soziopolitischen Strukturen einhergehen. Zum anderen ist deutlich geworden, daß die gesamtwirtschaftliche Entwicklung der lateinamerikanischen Reformländer noch keineswegs auf einem soliden finanziellen Fundament aufbauen kann. Dies gilt auch für Brasilien. Die gesamtwirtschaftliche Sparquote war

⁴ Brasilien ist neben Argentinien, Chile und Mexiko einer der *Latin American Dialogue Partners* der OECD und wird daher als *Dynamic Non-Member-Economy* klassifiziert (OECD 1995: 7).

mit knapp 22 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Durchschnitt der Jahre 1990-1994 deutlich niedriger als in anderen Entwicklungsländern mit mittlerem Einkommen. Im internationalen Vergleich zeigt sich, daß insbesondere die interne Ersparnisbildung in Brasilien gemessen an dem Investitionsbedarf unzureichend ist (Sangmeister 1995c: 4). Brasilien bleibt also vorerst auf die Inanspruchnahme zusätzlicher externer Ressourcen angewiesen, um seine Investitionsquote erhöhen zu können, was für eine Beschleunigung des gesamtwirtschaftlichen Wachstumsprozesses eine wesentliche Bedingung ist.

Gegenüber den achtziger Jahren haben sich die Möglichkeiten für Brasilien — wie auch für viele andere lateinamerikanische Länder — wieder deutlich verbessert, externes Kapital in Anspruch nehmen zu können. Im Zeitraum 1989-1993 gingen von den insgesamt 413 Milliarden US-Dollar privater Kapitalzuflüsse in die Entwicklungsländer etwa 30 % nach Lateinamerika und in die Karibik (UNDP 1995: 30); allerdings bestand ein erheblicher Teil der regionalen Kapitalimporte aus volatilem Portfolio-Kapital, das sehr schnell wieder abgezogen werden kann. Von den gesamten ausländischen (Netto-)Direktinvestitionen in Höhe von 76,6 Milliarden US-Dollar, die im Zeitraum 1990-1994 in Lateinamerika getätigt wurden, entfiel etwa ein Fünftel (14,9 Milliarden US-Dollar) auf Brasilien; dies bedeutete einen jährlichen Zufluß von knapp 3 Milliarden US-Dollar im Durchschnitt der Periode 1990-1994, und damit deutlich mehr als in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre (1985-1989), als jährlich lediglich 1,7 Milliarden US-Dollar in Form von ausländischen Direktinvestitionen angelegt worden waren. Deutsche Direktinvestoren haben sich 1990-1994 mit insgesamt (netto) 712 Millionen US-Dollar in Brasilien engagiert (IRELA 1996: 98).

Tabelle 3:
Zahlungsbilanz und Währungsreserven Brasiliens
1990-1995

Indikator	Jahr					
	1990	1991	1992	1993	1994	1995 ^a
	in Mrd. US\$					
Saldo der Handelsbilanz ^b	10,7	10,6	15,2	13,1	10,4	-3,2
Saldo der Leistungsbilanz	-3,8	-1,4	6,1	-0,6	-1,5	-18,0
Saldo der Kapitalbilanz ^c	+5,3	+0,8	+10,3	+10,7	+9,2	+29,0
Zentrale Währungsreserven	9,2	8,7	23,3	31,7	38,8	51,8

a) Vorläufige Werte.

b) Fob.

c) + = Nettokapitalimport.

Quellen: Inter-American Development Bank (1995/1996): *Annual Report 1994* und *Annual Report 1995*, Washington: Selbstverlag; World Bank (1996): *World Debt Tables 1996*, Bd. 2, Washington: Selbstverlag.

Anlaß zu einigen Sorgen bereitet die Entwicklung des Defizits in der brasilianischen Leistungsbilanz. Trotz deutlicher Produktivitätszuwächse und steigender internationaler Wettbewerbsfähigkeit der Produzenten in mehreren Branchen der brasilianischen Wirtschaft ist dadurch keine hinreichende Exportdynamik entstanden, um den Anstieg der Importe auszugleichen, der durch die Liberalisierung des Außenhandels und den Nachholbedarf bei der Einfuhr von Kapitalgütern ausgelöst wurde (Tabelle 3). Zwar konnte die brasilianische Exportwirtschaft in den achtziger Jahren spektakuläre Steigerungsraten der Ausfuhrerlöse erzielen; aber diese Erfolge waren nicht ausschließlich Ergebnis steigender internationaler Wettbewerbsfähigkeit der brasilianischen Industrie, sondern hinter ihnen

verbirgt sich auch ein hohes Maß an sporadischen und Zufallsexporten sowie staatliche Subventionierung (Meyer-Stamer 1994: 312). Große Teile der brasilianischen Industrie sind von den *best-practice*-Standards des *world class manufacturing* noch weit entfernt, zumal auch die Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen der brasilianischen Unternehmen im internationalen Vergleich relativ niedrig sind (Coutinho 1995).

Die außenwirtschaftliche Situation Brasiliens ist Mitte der neunziger Jahre allerdings weit davon entfernt, ähnlich bedrohlich wie zu Beginn der achtziger Jahre zu sein (Sangmeister 1995b); eine Volkswirtschaft kann durchaus ein Leistungsbilanzdefizit für einen bestimmten Zeitraum hinnehmen, ohne international in Zahlungs(bilanz)schwierigkeiten zu geraten, sofern dieses Defizit durch entsprechende (Netto-)Kapitalimporte ausgeglichen wird, was derzeit in Brasilien der Fall ist. Aber wenn für die Inanspruchnahme externen Kapitals Zinsen und Tilgungen zu erbringen sind, müssen mittelfristig die internen Verwendungsansprüche an das BIP gesenkt werden, sofern kein hinreichendes Wirtschaftswachstum erzielt wird (Edwards 1995: 314-315).

2 Effizienz und internationale Wettbewerbsfähigkeit

Die makroökonomischen Eckwerte lassen erkennen, daß es Brasilien — trotz der Fortschritte bei Strukturanpassung und Modernisierung seiner Volkswirtschaft — noch nicht gelungen ist, den stetigen Pfad eines stabilen, sich selbsttragenden Wirtschaftswachstums zu erreichen. Nach dem stürmischen Aufschwung 1994 hat sich die (reale) Zuwachsrate des BIP 1995 ohnehin wieder verlangsamt, auf 4,3 % gegenüber dem Vorjahr.

Unübersehbar hat aber der wirtschaftspolitische Reformprozeß durch Liberalisierung der Außenwirtschaft die Weltmarktorientierung der brasilianischen Volkswirtschaft gestärkt. Die Außenhandelsquote Brasiliens (Importe und Exporte in Prozent des BIP) — konventioneller Maßstab für die Offenheit

einer Volkswirtschaft — ist bereits im ersten Jahr nach der Liberalisierung des Außenhandelsregimes, 1992, auf über 25 % gestiegen, gegenüber 21 % (1987) vor den Reformen; der durchschnittliche Zollsatz, der vor den Außenhandelsreformen bei 51 % gelegen hatte, betrug 1992 nur noch 21 % (Alam / Rajapatirana 1993: 45).

Zudem ist intern durch Deregulierung und Privatisierung marktkonformer Wettbewerb gefördert worden. Interne Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen ist zugleich auch Voraussetzung für die Orientierung am Weltmarkt und an der Leistungsfähigkeit der Weltmarktkonkurrenten. Diese Wettbewerbsfähigkeit beruht auf Leistungskriterien, die von den (internen und externen) Nachfragern honoriert werden. Produktqualität allein reicht für verteidigungsfähige Wettbewerbsvorteile nicht aus; vielmehr muß eine akzeptable Produktqualität mit einem überlegenen Management aller kostenbereitenden Faktoren einhergehen. Außerdem müssen die brasilianischen Unternehmen im internationalen Wettbewerb erkennen, daß die Öffnung neuer Märkte oder die Erweiterung von Marktsegmenten Marktpräsenz voraussetzt, was unter anderem auch hinreichende Kenntnisse der soziokulturellen Rahmenbedingungen der ausländischen Märkte erfordert.

Neue Herausforderungen, die sich für die brasilianischen Unternehmen vom Weltmarkt her ergeben, sind beispielsweise die neuen ISO Zertifizierungsnormen (ISO 9 000) und das *Öko-Label* (ISO 14 000) sowie die Schaffung einer modernen Gesetzgebung zum Schutz geistigen Eigentums. In den Bereichen Kostenmanagement, Qualitätskontrolle, Umweltschutz und angepaßtem Technologietransfer haben viele Unternehmen in Brasilien noch einen ganz erheblichen Nachholbedarf. Für die deutsch-brasilianische Zusammenarbeit bieten sich hier interessante Kooperationsmöglichkeiten. Externe Beratungshilfe in denjenigen Bereichen, in denen Brasilien gravierende *Know-how*-Defizite hat, kann bei der Mobilisierung der zweifelsohne vorhandenen immensen Entwicklungspotentiale des Landes eine wichtige Rolle spielen. Dem trägt auch die bilaterale Technische

Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Brasilien durch eine zunehmend problemorientierte Qualifizierung ihrer Beratungsleistungen Rechnung.

Daß der technologische Rückstand der brasilianischen Industrie in Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern leichter und schneller überwunden werden kann, zeigt beispielsweise die Erfolgsstory des Corsa (*Veja*, 27. April 1994, S. 94-95). Anfang März 1994 führte General Motors do Brasil das Kleinwagenmodell Corsa zum Listenpreis von 7 350 US-Dollar auf dem brasilianischen Markt ein. Monatlich sollten viertausend Corsa in der GM-Fabrik in São José de Campos produziert werden; sechs Wochen nach der Markteinführung des Corsa hatten die 430 konzessionierten GM-Händler Brasiliens bereits mehr als 130 000 Bestellungen auf ihren Wartelisten. Der Kleinwagen stellt mit Sicherheit keine technologische Revolution dar, aber er ist entsprechend dem technologischen Standard des internationalen Automobilbaus der neunziger Jahre ausgestattet, beispielsweise mit elektronischer Einspritzpumpe und Katalysator, so daß Treibstoffverbrauch und Schadstoffemission deutlich niedriger sind als bei dem Vorgängermodell des Corsa. Dieses Modell, der Chevette, war von GM do Brasil nahezu zwanzig Jahre weitgehend unverändert produziert worden, von Anfang der siebziger Jahre bis 1993, als der Absatz auf 30 000 Stück gesunken war.

Bis Ende der achtziger Jahre war das brasilianische Straßenbild von lediglich fünf oder sechs gängigen Modellen geprägt, die von Ford, GM, Volkswagen und Fiat produziert wurden. Hinter den hohen Schutzmauern des Quasi-Importverbots konnten die in Brasilien tätigen PKW-Produzenten schlechte und teure Autos bauen und verkaufen. Eine Studie des MIT kam 1991 zu dem Ergebnis, daß die brasilianische Automobilindustrie zu den rückständigsten der Welt gehörte. Das Durchschnittsalter der Modelle lag bei über elf Jahren, fünfmal mehr als bei der japanischen Automobilindustrie; hinsichtlich des Qualitätsstandards wurde die brasilianische Automobilindustrie auf dem zweitletzten Rang platziert und auch bei Produktivität

und Automatisierungsgrad belegte sie im internationalen Vergleich mit die schlechtesten Plätze.

Seit 1991 hat sich die Situation gründlich verändert. 1990 wurde der brasilianische PKW-Markt für Importe geöffnet, und seitdem haben die in Brasilien tätigen Produzenten die Qualität ihrer Autos erheblich verbessert und die Preise gesenkt. Im Durchschnitt wurden die Preise für brasilianische PKW innerhalb von zwei Jahren um rund 20 Prozent reduziert. Hinter diesen spektakulären Preissenkungen stand der Konkurrenzdruck der Importeure, der die in Brasilien tätigen Produzenten zwang, ihre Produktivität deutlich zu erhöhen. Im Falle des Corsa von GM geschah dies im wesentlichen durch Übernahme des technologischen Weltmarktstandards. So war das Vorgängermodell Chevette noch ohne einen einzigen Roboter hergestellt worden; in der Fertigungsstraße des Corsa sind 62 (importierte) Roboter eingesetzt, mit dem Ergebnis, daß für die Fertigstellung eines Corsa 18 Arbeitsstunden erforderlich sind, bei dem Chevette waren es noch 25 Arbeitsstunden. GM do Brasil war in der Lage, den Anschluß an den technologischen Weltmarktstandard sehr schnell zu finden, weil sich das Unternehmen in einer besonders günstigen Situation befand: Es konnte den Grundentwurf des Corsa übernehmen, der im Auftrag von Opel, der deutschen Tochtergesellschaft von GM, von einer Ingenieursgruppe unter Leitung eines Japaners entwickelt worden war. Diejenigen Unternehmen in Brasilien, die nicht in internationale Kooperationsnetze eingebunden sind, müssen hingegen große Eigenanstrengungen tätigen, um dem Stand der Weltmarktkonkurrenz näher zu kommen, der sich rasant fortentwickelt.

Liberalisierung und Deregulierung der brasilianischen Volkswirtschaft dürfen keineswegs als dogmatischer Selbstzweck betrachtet werden, sondern als wirtschaftspolitische Instrumente, um den Wettbewerb und damit die Effizienz der Wirtschaft zu fördern. An die Herausforderungen marktkonformen Wettbewerbs müssen sich aber viele Unternehmen in Brasilien erst (wieder) gewöhnen. Denn hinter den hohen Schutzmauern aus Zöllen und nichttarifären Hemmnissen war

der Binnenmarkt während der langen Dekaden importsubstituierender Industrialisierung gegenüber ausländischen Konkurrenten weitgehend abgeschottet; zudem hat die staatliche Industrialisierungspolitik das Entstehen oligopolistischer und monopolistischer Marktstrukturen gefördert und damit den internen Wettbewerbsdruck begrenzt.

Insgesamt gesehen sind die brasilianischen Wirtschaftsreformen auf dem richtigen Wege, um wesentliche Voraussetzungen für eine Einbindung der Volkswirtschaft in den Prozeß der Globalisierung von Güterproduktion, Dienstleistungen und Finanzierungen zu schaffen. Gleichwohl bleibt die zukünftige Entwicklung durch die «soziale Schuld» der brasilianischen Gesellschaft belastet.

3 Soziale Kosten des Transformationsprozesses

Die Hauptposten in der Buchhaltung der «sozialen Schuld» der brasilianischen Gesellschaft lauten: extrem ungleiche Einkommensverteilung, Ausschluß großer Bevölkerungsteile von den öffentlichen (Aus-)Bildungs- und Gesundheitssystemen, rudimentäre Sozialversicherungen mit sehr begrenzter finanzieller und personeller Reichweite, «informelle» Arbeitsverhältnisse ohne minimale Sicherheitsstandards, ethnische Diskriminierungen. So bedeutet beispielsweise indigene Abstammung in Brasilien (fast immer) Armut und der Preis, den auch *pretos* oder *pardos* für ihre Hautfarbe zu zahlen haben, ist (fast immer) sehr hoch (Sangmeister 1990: 69-70).

Betrachtet man nur die nationalen Durchschnittswerte wichtiger sozialer Indikatoren, dann signalisieren diese für die zurückliegenden Dekaden deutliche Fortschritte (Tabelle 4); aber das absolute Ausmaß von Armut und Defiziten der Grundbedürfnisbefriedigung erreicht in Brasilien nach wie vor alarmierende Größenordnungen: mindestens 1,25 Millionen unterernährte Kinder im Alter bis zu 5 Jahren; 3,2 Millionen Mädchen und Jungen im Primarschulalter, die keine Schule besuchen; 17,6 Millionen erwachsene Analphabeten (davon 9,1

Millionen Frauen); etwa 20 Millionen Menschen ohne Zugang zu unbedenklichem Trinkwasser und 43,1 Millionen ohne sachgerechte Abwasserentsorgung (UNDP 1995: 178).

Im Zuge der Austeritäts- und Strukturanpassungsprogramme zur Wiedergewinnung der gesamtwirtschaftlichen Stabilität hat sich vermutlich die Kluft zwischen Arm und Reich in Brasilien weiter vertieft, und Millionen Menschen ist als prekäre Überlebensstrategie nur eine «informelle» Beschäftigung übriggeblieben. Schätzungen zufolge erwirtschaftet der informelle Sektor eine Wertschöpfung von 200 bis 250 Milliarden US-Dollar, von denen der Fiskus allerdings keinerlei Steuern und Sozialabgaben erhält (*Handelsblatt*, 23. Oktober 1995, S. 10). Unter den unsicheren (Über-)Lebensperspektiven der brasilianischen Volkswirtschaft im Übergang boomt zudem die «Schattenwirtschaft» mit ihren diversen Branchen wie Glücksspiel, Prostitution, Drogenhandel und Bandenkriminalität.

Die *International Labour Organization* (ILO) schätzt, daß in Brasilien auf informellen Arbeitsplätzen 1988 rund ein Drittel aller Erwerbstätigen beschäftigt waren (World Bank 1995: 147). Nach Einführung des Stabilisierungsprogramms hat sich die Zahl der informell Beschäftigten weiter erhöht, auf bis zu 30 Millionen. Diese Zahlen machen deutlich, daß Arbeitsmarktpolitik einer der wesentlichen nach wie vor offenen Punkte auf der Agenda der wirtschaftspolitischen Reformen in Brasilien ist. Dabei geht es sowohl um die qualitative Verbesserung der beruflichen Ausbildung als auch um den Abbau staatlicher Regulierungen des (formalen) Arbeitsmarktes; dies setzt freilich voraus, daß Formen partnerschaftlicher Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften sowie zwischen Unternehmensführung und Belegschaft entstehen, innerhalb derer die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen in Gesamtarbeitsverträgen frei ausgehandelt werden. Besonders die kleinen Unternehmen, die für lokale Arbeitsmärkte von wesentlicher Bedeutung sind, werden durch bürokratische Überregulierungen daran gehindert, sich flexibel an veränderte Marktbedingungen anzupassen (Fuhr 1993).

Tabelle 4:
Soziale Entwicklungsindikatoren in Brasilien
1970 und 1990/1994

Indikator	Jahr	
	1970	1990/94
Säuglingssterblichkeitsziffer ^a	95	58
Lebenserwartung bei der Geburt (in Jahren) ^b	59	67
Alphabetisierungsquote ^c (in %)	66	81
Urbanisierungsgrad ^d (in %)	56	71
Trinkwasserversorgung der Bevölkerung ^e (in %)	55	96
Nahrungsmittelproduktion pro Kopf (1979/81=100)	...	116
Kalorienangebot pro Kopf/Tag in % des Mindestbedarfs ^f	103	119
Einschulungsquote Grundschule ^g (in %)	71	86
Einwohner je Arzt	2030	690

- a) Anzahl der Säuglinge, die je 1000 Lebendgeburten pro Jahr vor Vollendung des ersten Lebensjahres sterben.
- b) Anzahl der Jahre, die ein Neugeborenes leben würde, wenn es während seines ganzen Lebens den gleichen altersspezifischen Sterblichkeitsrisiken ausgesetzt wäre, wie sie zum Zeitpunkt seiner Geburt im Querschnitt der Bevölkerung vorherrschen.
- c) Prozentualer Anteil der Bevölkerung im Alter von 15 Jahren und darüber mit Lese- und Schreibkenntnissen an der Gesamtbevölkerung dieser Altersklasse.
- d) Prozentualer Anteil der städtischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung.
- e) Prozentualer Anteil der Bevölkerung mit angemessenem Zugang zu unbedenklichem Trinkwasser; Trinkwasserversorgung gilt als gegeben, wenn innerhalb der Städte in akzeptabler Entfernung (200 Meter) und auf dem Lande mit vertretbarem Zeitaufwand Zugang zu einer unbedenklichen Wasserversorgung besteht, die gereinigtes Oberflächenwasser oder ungereinigtes, aber unverseuchtes Wasser etwa aus Bohrlöchern, Quellen und Leitungsanschlüssen einschließt.
- f) Kaloriengegenwert des Nahrungsmittelangebots dividiert durch die Bevölkerungszahl. Für Brasilien wird eine Mindestbedarfsnorm von

2380 Kalorien pro Kopf und Tag zugrunde gelegt; dieser Mindestbedarf wird als erforderlich erachtet, um ein normales Niveau der wirtschaftlichen Aktivität und Gesundheit in der Bevölkerung aufrechtzuerhalten, unter Berücksichtigung der demographischen Alters- und Geschlechtsstruktur, des durchschnittlichen Körpergewichts sowie des landesspezifischen Klimas.

- g) 1975; Nettoeinschulungsquote der Grundschüler in Prozent der Bevölkerung im Grundschulalter.
- ... Nicht verfügbar

Quelle: *Datenbank IBEROSTAT 1996.*

In Brasilien wird das Beschäftigungspotential bis zum Jahre 2025 jährlich um durchschnittlich 1,3 % zunehmen (World Bank 1995: 145); eine entsprechende Zunahme des Arbeitsplatzangebotes sowie ein Abbau der offenen Arbeitslosigkeit und der verdeckten Unterbeschäftigung setzten ein entsprechendes gesamtwirtschaftliches Wachstum voraus. Bei der gegebenen Altersstruktur der brasilianischen Bevölkerung sind die Beschäftigungsperspektiven vorerst nicht sehr ermutigend, da ein anhaltend hoher Angebotsdruck auf dem Arbeitsmarkt gegeben bleibt; Arbeitsmarktpolitik muß daher in Brasilien auch Wachstumspolitik sein.

Arbeitsmarktpolitik in Brasilien muß auch die Rechte der Kinder besser schützen.⁵ Die brasilianische Gesetzgebung sieht zwar ein Mindestalter von 14 Jahren für bezahlte Beschäftigungen vor, dennoch sind fast 20 Prozent der zehn- bis vierzehnjährigen erwerbstätig, das sind ca. 2,9 Millionen (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1995: 16). Kinderarbeit hat in Brasilien viele Formen: Kinder arbeiten auf Zuckerrohrplantagen, sie verdienen ihr Geld als Straßenverkäufer, als Parkplatzwächter oder als Abfallsammler und durch Prostitution, wie in den Touristenzentren des Nordostens.

Der Generalsekretär der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), César Gaviria, sprach Ende 1995 davon, daß

⁵ Brasilien hat bislang die ILO-Konvention Nr. 138, die ein Mindestarbeitsalter vorsieht, nicht ratifiziert.

heute in Lateinamerika eine «verzweifelte Notwendigkeit» bestehe, effiziente Sozialpolitik zu betreiben, und künftiges Wirtschaftswachstum nur möglich sei, wenn die Länder ihre politischen Institutionen an der Basis demokratisieren und die Zivilgesellschaft stärken (*Neue Zürcher Zeitung*, 7. November 1995, S. 7). Und in der Tat: Auch die Demokratie Brasiliens steht unter Erfolgswang, da die Bevölkerungsmehrheit von ihrer Regierung deutliche Verbesserungen des Lebensstandards erwartet. Dabei sind Sozialfonds, die als Nothilfe zur Abfederung der wirtschaftlichen Strukturanpassungsprozesse eingerichtet wurden, kein Ersatz für eine zielgruppenorientierte staatliche Sozialpolitik.

Effiziente Sozialpolitik bedeutet, auch einen Beitrag zum Umweltschutz zu leisten, denn Armut ist in Brasilien mit einer der wesentlichen Ursachen für lokale Übernutzung natürlicher Ressourcen und die Überbelastungen von Böden und Gewässern. Auch in diesem Bereich kann Deutschland im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit mit Brasilien qualifizierte Beratungsleistungen anbieten.

4 Führen Demokratie und Marktwirtschaft zu Wohlstand für alle?

Die Demokratisierung des politischen Systems ist nicht lediglich eine Frage der Institutionenordnung, sondern auch eine Frage der effektiven Einlösung sozialer Bürgerrechte. Eine funktionsfähige gesellschaftliche Sozialordnung ist zugleich Grundvoraussetzung für eine effizienzorientierte Wirtschaftsordnung. Der demokratische Rechtsstaat beruht auf moralischen und sozial-integrativen Prinzipien, die seine Funktion mit der Verantwortung für das Allgemeinwohl legitimieren. Dieser Verantwortung wird der brasilianische Staatsapparat in seiner gegenwärtigen Form noch nicht hinreichend gerecht. Wo die politische und wirtschaftliche Elite eines Landes von großen Teilen der Bevölkerung als inkompetent und korrupt

eingeschätzt wird, stehen die Chancen schlecht für die Stabilität des gesellschaftlichen Systems.

Gewiß sind Bestechung und Bestechlichkeit keine exklusiven Merkmale der brasilianischen Gesellschaft, jedoch sind deren korrupte Züge deutlich ausgeprägt. Der offenkundige Mißbrauch öffentlicher Mittel sowie fehlende Transparenz bei der Rechnungslegung der Regierung haben das Vertrauen in die staatliche Verwaltung schwerwiegend untergraben; und wo Bestechung nicht mehr als abweichendes gesellschaftliches Verhalten gilt, sondern stillschweigend akzeptiert wird, bleiben gesetzliche Strafandrohungen ohne Konsequenzen. Der wirtschaftliche und politische Schaden ist immens. Denn Korruption in ihren ganzen Verästelungen erhöht die laufenden Kosten der Regierungsaktivitäten und verringert die staatlichen Einnahmen; und je stärker der Verwaltungsapparat von Korruption durchdrungen ist, desto weniger Kontrolle hat die Regierung über ihre politischen Instrumente, so daß die korrigierende Rolle des Staates auch umso weniger legitimiert und gerechtfertigt ist (Tanzi 1995: 26).

Weder besteht Anlaß zu der Vermutung, daß Präsident Fernando Henrique Cardoso der Korruption verdächtigt werden könnte, noch bestehen begründete Zweifel daran, daß er bei den geringsten Anzeichen von Korruption in seiner Regierung zu schnellem Handeln entschlossen sein wird. Insofern ist einer der Faktoren gegenwärtig nicht gegeben, die in eine schwere politische Krise führen könnten (Lamounier 1995). Und auch ein zweiter potentieller Krisenverursachungsfaktor ist derzeit in Brasilien nicht vorhanden: eine wirtschaftliche Situation, die von der Mehrheit der Bevölkerung als extrem ungünstig empfunden wird.

Es ist jedoch ein offenkundiges Politikversagen, wenn Menschenrechtsverletzungen und alltägliche Gewalt nach wie vor Bestandteil der gesellschaftlichen Realität Brasiliens sind. Die Dringlichkeit eines «Nationalen Aktionsplans für die Menschenrechte», den der brasilianische Justizminister im März 1996 vorlegt hat, zeigte sich in dramatischer Weise erneut durch

das Massaker an Mitgliedern einer Landlosen-Bewegung (*Movimento dos Trabalhadores Sem Terra*), das die staatliche *Polícia Militar* im April 1996 in *Eldorado de Carajás* verübte.

Den staatlichen Institutionen in Brasilien mangelt es häufig — vor allem auf den bundesstaatlichen und kommunalen Ebenen — an administrativer Regulierungskompetenz und -kapazität, um demokratische Transition *und* ökonomische Transformation kohärent gestalten zu können. Dezentralisierung, Bürgerbeteiligung und soziale Integration der Gesellschaft sind zwar vielerorts in Brasilien angekündigte Reformprojekte, aber deren Realisierung verzögert sich oder scheitert an fehlendem politischem Gestaltungswillen und ungeklärten institutionellen Kompetenzen.

Die These, daß für die Stabilität demokratischer Systeme ein Mindestmaß an sozialer Sicherheit und sozialem Ausgleich zu den Grundvoraussetzungen zählt, wird seit langem mit gewichtigen Argumenten vertreten und nicht nur von den Apologeten der deutschen «Sozialen Marktwirtschaft» (Lipset 1958). Gleichwohl steht für Brasilien wie auch für andere lateinamerikanische Staaten im politischen und wirtschaftlichen Umbruch der endgültige Beweis noch aus, daß Marktwirtschaft und Demokratisierung von Staat und Gesellschaft automatisch zu wirtschaftlichem Wachstum und zu einer verstärkten Teilhabe der armen Bevölkerungssegmente an dem materiellen Wohlstand führen (Renesse 1995: 228). Aber die verfügbare empirische Evidenz spricht dafür, daß in demokratischen Systemen z. B. die Lebenserwartung steigt, die Fertilitätsrate sinkt, höhere staatliche Bildungsausgaben getätigt werden und indirekt das wirtschaftliche Wachstum positive Impulse erhält (Waldmann 1995: 12).

Damit Brasilien in eine neue, dynamische Entwicklungsphase eintreten kann, die für die Bevölkerungsmehrheit Verbesserungen des Lebensstandards gewährleistet, muß nach der makroökonomischen Stabilisierung auch die politische Konsolidierung erfolgen. Dies erfordert eine konsequente Herausbildung staatlicher Regulierungskompetenzen und -kapazitäten, die dem

neuen Entwicklungsparadigma von (selektiver) Weltmarktintegration und marktwirtschaftlicher Binnensteuerung im Sinne «systemischer Wettbewerbsfähigkeit»⁶ angepaßt sind. Dabei sind rechtsstaatliche Institutionalisierung und gesellschaftliche Legitimierung wesentliche Bedingungen einer dauerhaften Funktionsfähigkeit staatlicher Regulierungsleistungen zur Korrektur von Marktversagen und zur Durchsetzung öffentlicher Interessen. Beide Faktoren — rechtsstaatliche Institutionalisierung und wirksame gesellschaftliche Legitimierung — sind in Brasilien bislang nicht in dem notwendigen (Mindest-)Maß ausgebildet. Das Fortbestehen zentralistischer Verwaltungs- und Planungsstrukturen, klientelistischer Beziehungsmustern, von Ämterpatronage und der *ad-hoc*-Vergabe staatlicher Sonderleistungen an solche gesellschaftliche Gruppen, die sich wirkungsvoll artikulieren können, gefährdet die politische Konsolidierung der Demokratie in Brasilien und stellt mittelfristig auch die bislang erzielten Erfolge des wirtschaftlichen Anpassungs- und Modernisierungsprozesses in Frage. In gewisser Weise läßt sich das brasilianische Projekt der demokratischen Konsolidierung und der ökonomischen Liberalisierung mit dem Start eines Satelliten vergleichen (Lamounier 1994): Gelingt der Abschub, dann nimmt der Flugkörper einen vorbestimmten Weg, bis er die gewünschte Umlaufbahn erreicht hat, auf der er für lange Zeit bleibt, es sei denn, größere und unvorhergesehene technische Mängel führen zu seinem Absturz.

⁶ «Systemische Wettbewerbsfähigkeit» wird durch Reorganisation und Verzahnung der Beziehungen zwischen öffentlichen, parastaatlichen und privaten Akteuren auf allen Ebenen (Mikro-, Meso- und Makroebene) erreicht, um die Problemlösungskapazitäten möglichst vieler gesellschaftlicher Akteure zu mobilisieren (Eßer / Hillebrand / Messner / Meyer-Stamer 1994).

5 Literatur

- Alam, Asad / Rajapatirana, Sarat (1993): «Außenhandelsreformen in Lateinamerika und der Karibik», in: *Finanzierung & Entwicklung* 30/3, S. 44-47.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1995): *Bericht der Bundesregierung über Kinderarbeit in der Welt*, Bonn: Selbstverlag.
- Coutinho, Luciano (1995): «Desenvolvimento industrial, revolução tecnológica e meio-ambiente: o contraste entre o Brasil e o Mundo Desenvolvido», in: Moniz Bandeira, Luiz Alberto / Pinheiro Guimarães, Samuel (Hrsg.): *Brasil e Alemanha: a construção do futuro*, Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; Fundação Alexandre de Gusmão, S. 543-574.
- Edwards, Sebastian (1995): *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, New York: Oxford University Press.
- Eßer, Klaus / Hillebrand, Wolfgang / Messner, Dirk / Meyer-Stamer, Jörg (1994): *Systemische Wettbewerbsfähigkeit: internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Anforderungen an die Politik*, Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Fuhr, Harald (1993): «Mobilizing Local Resources in Latin America: Decentralization, Institutional Reforms, and Small-scale Enterprises», in: Späth, Brigitte (Hrsg.): *Small Firms and Development in Latin America*, Genf: International Institute for Labour Studies, S. 49-65.
- Galtung, Johan (1995): «Die globalen Entwicklungsperspektiven: 25 Thesen» (Rede anlässlich des 25jährigen Jubiläums des Instituts für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik), in: Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik (Hrsg.): *Neuorientierung der Entwicklungspolitik*, Frankfurt am Main: Peter Lang (Bochumer Schriften zur Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik; 34), S. 27-39.

- IRELA [Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas] (1996): *Foreign Direct Investment in Latin America in the 1990s*, Madrid: Selbstverlag.
- Lamounier, Bolívar (1994): «Varieties of Authoritarianism and Democracy», in: Smelser, Neil J. (Hrsg.): *Sociology*, Cambridge (Mass.): Blackwell Publishers, S. 76-92.
- Lamounier, Bolívar (1995): «O Brasil dos anos 80 aos 90: da crise aguda às presentes perspectivas de estabilidade política e reforma econômica», texto preparado para apresentação durante o seminário internacional «Transformação dos Sistemas Políticos da América Latina», Villa de Leyva, Colombia, 20-21. November 1995 (vervielfältigtes Manuskript).
- Lipset, Seymour M. (1958): «Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy», in: *American Political Science Review* 53, S. 69-105.
- Meyer-Stamer, Jörg (1994): «Industrialisierungsstrategie und Industriepolitik», in: Briesemeister, Dietrich / Kohlhepp, Gerd / Mertin, Ray-Güde / Sangmeister, Hartmut / Schrader, Achim (Hrsg.): *Brasilien heute: Politik — Wirtschaft — Kultur*, Frankfurt am Main: Vervuert (Bibliotheca Ibero-Americana; 53), S. 304-317.
- Nohlen, Dieter (1994): «Lateinamerika zwischen Diktatur und Demokratie», in: Junker, Detlef / Nohlen, Dieter / Sangmeister, Hartmut (Hrsg.): *Lateinamerika am Ende des 20. Jahrhunderts*, München: C. H. Beck, S. 12-26.
- OECD [Organisation for Economic Co-operation and Development] (1995): *Linkages - OECD and Major Developing Economies*, Paris: Selbstverlag.
- Renesse, Ernst-Albrecht von (1995): «Menschenrechte, Minderheitenschutz und Basisbezug als Elemente einer neuen Konzeption der deutschen Entwicklungszusammenarbeit», in: Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik (Hrsg.): *Neuorientierung der Entwicklungspolitik*, Frankfurt am Main: Peter Lang, S. 213-233.

- Sangmeister, Hartmut (1990): «Sklavenbefreiung und Rassenprobleme in Brasilien», in: *Zeitschrift für Lateinamerika* 38-39 (Wien), S. 57-81.
- Sangmeister, Hartmut (1995a): «Wirtschafts- und entwicklungspolitischer Paradigmenwechsel: die Abkehr von «desarrollismo» und «cepalismo»», in: Mols, Manfred / Hengstenberg, Peter / Kohut, Karl / Lauth, Hans-Joachim / Sandner, Gerhard / Sangmeister, Hartmut (Hrsg.): *Die internationale Situation Lateinamerikas in einer veränderten Welt*, Frankfurt am Main: Vervuert, S. 217-234.
- Sangmeister, Hartmut (1995b): «Ist die brasilianische Schuldenkrise gelöst?», in: Sevilla, Rafael / Ribeiro, Darcy (Hrsg.): *Brasilien: Land der Zukunft?*, Unkel, Bad Honnef: Horlemann, S. 144-160.
- Sangmeister, Hartmut (1995c): *Externe Finanzierung und interne Wettbewerbsfähigkeit der brasilianischen Volkswirtschaft*, Heidelberg: Institut für international vergleichende Wirtschafts- und Sozialstatistik der Universität Heidelberg (Diskussionsschriften; 50).
- Tanzi, Vito (1995): «Korruption, Regierungsaktivitäten und Märkte», in: *Finanzierung & Entwicklung* 32/4, S. 24-26.
- UNDP [United Nations Development Programme] (1995): *Bericht über menschliche Entwicklung 1995*, Bonn: UNO-Verlag.
- Veríssimo, Luis Fernando (1991): «O humor no jornalismo na situação contemporânea do Brasil», in: Kohut, Karl (Hrsg.): *Palavra e poder: os intelectuais na sociedade brasileira*, Frankfurt am Main: Vervuert, S. 160-163.
- Waldmann, Robert (1995): *Democracy, Demography and Growth* (EUI Working-Paper ECO 95/30), Florenz: European University Institute.
- World Bank (1995): *World Development Report 1995*, Washington: Oxford University Press.